Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-31/2024

Processo	-	TC/004949/2022
Inspecionada	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto	-	Inspeção para verificar se os servidores designados para a função de Gestor de Parceria possuem competência e capacitação para desenvolver a atividade

3.310ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMADS. Verificar se os servidores designados para a função de Gestor de Parceria possuem competência e capacitação para desenvolver a atividade. 1. A fim de garantir eficácia no controle e fiscalização, é recomendável o estabelecimento de limite de parcerias por Gestor. Art. 8º, III, L 13.019/2014. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Revise a Instrução Normativa 03/SMADS/2018 para redefinir as atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de acordo com a capacidade técnica dos servidores designados para a execução dessa função. 2. Exclua as atividades de competência exclusiva do Gestor de Parceria e as de competência exclusiva da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da SMADS, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal. 3. Adote as recomendações propostas pela Subsecretaria de Controle Externo, comprovando as medidas adotadas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção para registro, determinando à Pasta que:

I – Revise a Instrução Normativa 03/SMADS/2018 para:

i) Redefinir as atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de acordo com a capacidade técnica dos servidores designados para a execução dessa função.

ii) Excluir as atividades de competência exclusiva do Gestor de Parceria e as de competência exclusiva da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal.

II – Adote as recomendações propostas pela Subsecretaria de Controle Externo desta Corte, comprovando, **em 90 (noventa) dias**, as medidas adotadas para esse cumprimento.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para conhecimento, arquivando-se os autos, com as cautelas regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de março de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo: **TC/004949/2022**
Interessados: Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto: Inspeção com vistas a verificar se os servidores designados para a função de Gestor de Parceria, no âmbito da SMADS, possuem competência e capacitação para desenvolver essa atividade

RELATÓRIO

Em julgamento Inspeção realizada por minha determinação, peça 10, originada da informação trazida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no Ofício 2033/2021, quanto à instauração de Inquérito Civil nº 14.0695.0000529/2021, para apurar a implantação da Lei nº 13.019/2014, o MROSC – Marco Civil das Organizações da Sociedade Civil, no âmbito municipal, em que a Administração Pública, através de ferramentas próprias para gerir a relação com a sociedade civil, teria criado distorções funcionais, sem que houvesse a capacitação dos servidores, com a atribuição de diversas novas funções, estranhas ao conjunto de funções de seus cargos originários e alheias às atividades privativas de suas profissões.

A Subsecretaria de Controle Externo – SCE, peça 30, realizou Inspeção, entre março e abril de 2022, para identificar as atividades estabelecidas para os Gestores de Parceria na Lei Federal citada, na legislação do Município de São Paulo e em normativos emitidos pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, com vistas a analisar as atribuições do Gestor de Parceria e sua relação com as atribuições e competências dos cargos dos servidores designados para essa atividade. Procedeu a apuração da habilitação, competências e capacidade técnica dos Gestores de Parceria da SMADS, com o objetivo de verificar se tais Gestores são habilitados a controlar e fiscalizar a execução da Parceria em tempo hábil e de modo eficaz, conforme previsto na referida Lei Federal e, por fim, verificou os cursos oferecidos pela Pasta, por meio do Espaço Público de Aprender Social – ESPASO, que foram

direcionados para os seus Gestores de Parceria, objetivando garantir capacitação necessária ao desenvolvimento das atividades.

Com essas diretrizes, o Relatório de Inspeção, peça 30, concluiu que:

> *"4.1. As atribuições e competências do cargo Efetivo/Analista em Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social não comportam a capacidade técnica adequada para a execução das atividades de Gestor de Parceria da SMADS, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria (subitem. 3.1).*
>
> *4.2. A IN nº 03/SMADS/2018 apresenta sobreposição das atividades do gestor de parceria e da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da SAS, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal quanto à manifestação sobre a análise da DEAFIN e dos Relatórios Sintéticos de Conciliação Bancária (subitem 3.2).*
>
> *4.3. A quantidade elevada de parcerias sob a responsabilidade do Gestor de Parceria Titular pode comprometer o acompanhamento e a fiscalização das parcerias em tempo hábil e de modo eficaz (subitem 3.3).*
>
> *4.4. A SMADS, por meio do ESPASO, promoveu aos Gestores de Parceria mais oportunidades de capacitação técnica com enfoque na supervisão técnica dos serviços públicos socioassistenciais prestados no âmbito da SMADS, em contraposição à oferta de cursos/ações com temas diretamente relacionados aos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas, o que compromete a capacitação adequada para o desempenho das atividades de Gestor de Parceria (subitem 3.4)"*
>
> *"6.1. Propostas de determinações*
>
> *6.1.1. A SMADS deve revisar a IN nº 03/SMADS/2018, para redefinição das atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de acordo com a capacidade técnica dos servidores designados para a execução dessa função.*
>
> *6.1.2. A SMADS deve revisar a IN nº 03/SMADS/2018, de forma a segregar as atividades de competência exclusiva do Gestor de Parceria e as de competência exclusiva da equipe de responsável pelas atribuições*

financeiras da SAS, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal.

6.2. Propostas de recomendações

6.2.1. A SMADS estabeleça a quantidade máxima de parcerias por Gestor de Parceria Titular, a fim de não comprometer o controle e a fiscalização da execução da parceria em tempo hábil e de modo eficaz, conforme disposto no inciso III do artigo 8º da LF 13.019/2014.

6.2.3. A SMADS, por meio do ESPASO realize cursos/ações com temas diretamente relacionados aos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias, com periodicidade semestral, no mínimo, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades de Gestor de Parceria, favorecendo a correta fiscalização da execução das parcerias.

6.2.4. A SMADS acrescente módulo relacionado aos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas pela Pasta, na "Formação Introdutória para Trabalhadores do SUAS", que tem o objetivo de apresentar o Sistema Único de Assistência Social e a estruturação, procedimentos, orientações e dispositivos legais para atuação na Pasta, destinada aos servidores Analistas de Assistência e Desenvolvimento Social, que virão a atuar como Gestores de Parceria."

A Pasta, cientificada das conclusões do Relatório da SCE, apresentou manifestação e justificativas, peças 56 a 60.

A Coordenadoria IV, à peça 72, analisou o acrescido e ratificou integralmente as conclusões do Relatório constante à peça 30.

Em seguida, os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica – AJ para manifestação, que, às peças 81/82, referendou a conclusão da Auditoria e opinou pelo conhecimento e registro da Inspeção.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM considerando a natureza adjetiva e instrumental do procedimento, o qual prescinde de análise de mérito propriamente dito, requereu seu conhecimento e registro, com o encaminhamento à Pasta das recomendações que se fizerem cabíveis e pertinentes.

A Secretaria-Geral – SG, por sua vez, endossou as conclusões da Auditoria, no sentido de que não houve apontamento de irregularidade que pudesse ensejar a

responsabilização de agentes, e entendeu que a Inspeção atingiu sua finalidade e está em condições de ser submetida ao Relator.

É o relatório.

VOTO

Determinei a análise, em Inspeção, pela área técnica, a partir da informação trazida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, quanto à instauração de Inquérito Civil nº 14.0695.0000529/2021, para apurar a implantação da Lei nº 13.019/2014, o MROSC – Marco Civil das Organizações da Sociedade Civil, no âmbito municipal, em que a Administração Pública através de ferramentas próprias para gerir a relação com a sociedade civil, teria criado distorções funcionais, sem que houvesse a capacitação dos servidores, com a atribuição de diversas novas funções, estranhas ao conjunto de funções de seus cargos originários e alheias às atividades privativas de suas profissões.

A SCE na Inspeção destacou 04 (quatro) apontamentos que passo a enfrentar. Constatou, por primeiro, que as atribuições e competências do cargo Efetivo/Analista em Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social não comportam a capacidade técnica adequada para a execução das atividades de Gestor de Parceria da SMADS, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, mas são compatíveis com as atribuições de avaliação dos serviços socioassistenciais parceiros quanto ao atendimento do que dispõe o Manual Prático para uma Alimentação Saudável SMADS, em especial quanto ao Planejamento do Cardápio e à Sugestão de Cardápios.

A SMADS, por sua vez, argumentou que cumpre os ditames da Lei nº 17.841/2022, que estabelece medidas para valorizar servidores municipais, pois permite a mudança de enquadramento de servidores de Especialista em Assistência e Desenvolvimento

Social para Analistas, sem, contudo, eliminar o cargo de especialista, e os referidos profissionais permaneceriam enquadrados nesse cargo.

No que se refere à análise financeira, a Pasta assevera que pode ser realizada pela equipe responsável pela área financeira das parcerias, aliviando a responsabilidade do Gestor de Parcerias.

A Auditoria, assim, questiona a atribuição dada ao Gestor de Parcerias para análise contábil financeira, alegando que não é compatível com a formação desses profissionais. Destaca que a IN 03/SMADS/2018 não exige que o gestor seja formado em contabilidade, e recomenda uma revisão na referida Instrução para redefinir as atividades do Gestor, excluindo a análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e a emissão de parecer técnico sobre os recursos financeiros repassados à Parceria, que não estão previstas nas atribuições do cargo.

Constatou, ainda, a SCE que a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 apresenta uma sobreposição de atividades entre o Gestor de Parceria e a equipe responsável pelas atribuições financeiras da SAS na análise dos documentos do Ajuste Financeiro Mensal, especialmente quanto à manifestação sobre a análise da DEAFIN (Declaração de Ajuste Financeiro) e dos Relatórios Sintéticos de Conciliação Bancária, o que também enseja a sugestão de rever a Instrução, para segregar das atividades entre o Gestor de Parceria e a equipe responsável pelas atribuições financeiras da SAS na análise dos documentos do Ajuste Financeiro Mensal, alinhada com as competências técnicas dos envolvidos.

Essa sobreposição de atividades compromete a correta fiscalização da utilização dos recursos repassados para as Parcerias, dada a falta de clareza na segregação das tarefas entre o Gestor de Parceria e a equipe financeira da SAS.

Outro apontamento trazido pela SCE, é a quantidade elevada de Parcerias sob a responsabilidade do Gestor de Parceria Titular, o que compromete o acompanhamento e a fiscalização das Parcerias em tempo hábil e de modo eficaz.

Ao analisar a quantidade de Parcerias por Gestor de Parceria, constatou-se que, em março de 2022, os titulares da SMADS têm, em média, 4,3 Parcerias, alguns chegando a gerir até 8 Parcerias, com carga horária de 30 horas semanais com diversas responsabilidades. E identificou-se que não há regulamentação sobre o limite de Parcerias por Gestor de Parceria titular nos normativos da SMADS. Considera-se, desta forma, que o elevado número de Parcerias a ser

acompanhada e fiscalizada infringe o inciso III do artigo 8º da LF 13.019/2014, o que torna recomendável que a Pasta estabeleça um limite máximo de Parcerias por Gestor de Parceria Titular, para garantir a eficácia nesse controle e fiscalização.

O último dos apontamentos de AUD refere-se à capacitação técnica que a Pasta, por meio do ESPASO (Espaço Público de Aprender Social), confere aos Gestores de Parceria, isso porque a SMADS promoveu cursos mais direcionados à supervisão técnica dos serviços públicos socioassistenciais, com pouca ênfase nos procedimentos específicos das Parcerias. Embora a SMADS tenha oferecido oportunidades de capacitação, a recomendação é para que, no mínimo, semestralmente, sejam realizados cursos sobre os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das Parcerias.

Após a análise da documentação disponível e das informações prestadas pela SMADS, foi possível destacar pontos de melhoria e atenção a serem considerados pela SMADS nas atribuições dos servidores designados para a função de Gestor de Parceria, no âmbito da SMADS, em relação à competência e capacitação para desenvolver essa atividade.

Anoto que o Ministério Público do Estado de São Paulo realizou diligências, incluindo ofícios e reuniões virtuais, para investigar a veracidade de alegações envolvendo a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. No entanto, não foram encontradas evidências de atos dolosos de improbidade administrativa ou prejuízo ao Erário. As tratativas entre os representantes legais e o Secretário Municipal indicam medidas para a regular implantação da Lei nº 13.019/2014. Diante disso, concluiu que não há base para a continuidade das investigações, e promoveu o arquivamento do Inquérito Civil, devidamente homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Assim, conheço para registro a presente Inspeção, para determinar que a Pasta: I - revise a *Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018:*

i) para redefinir as atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de

acordo com a capacidade técnica dos servidores designados para a execução dessa função.

ii) exclua as atividades de competência exclusiva do Gestor de Parceria e as de competência exclusiva da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da SAS, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal.

II - adote as recomendações propostas por AUD, comprovando, em 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para esse cumprimento.

Encaminhe-se cópia do V. Acórdão e Voto para conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo.

É como oriento meu voto.

Após as cautelas regimentais, arquivem-se os autos.

TCM, 06 de março de 2024.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/RB